

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Jusqu'ou la protection juridictionnelle du futur exproprié peut-elle s'étendre? note sous J.P. de Saint-Gilles, 9 janvier 2004

De Roy, David

Published in:
Chroniques de Droit public

Publication date:
2004

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

De Roy, D 2004, 'Jusqu'ou la protection juridictionnelle du futur exproprié peut-elle s'étendre? note sous J.P. de Saint-Gilles, 9 janvier 2004', *Chroniques de Droit public*, Numéro 1, p. 112-116.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

— EXPROPRIATION - INACTION DE L'AUTORITE - ACTION DE L'EXPROPRIÉ AU LIEU DE L'EXPROPRIANT

Une administration publique a pour seule raison d'être le service public ou le service aux citoyens qu'elle représente à cette seule fin. Lorsque l'administration, par son abstention d'exécuter un arrêté d'expropriation selon la procédure d'extrême urgence, trahit la mission constitutive de sa raison d'être, il n'y a aucun inconvénient juridique à ce que le citoyen, dont les droits subjectifs sont concernés par l'acte administratif individuel, exerce lui-même la faculté que l'administration, qui représente ce citoyen, néglige d'exercer.

— ONTEIGENING - STILZITTEN VAN DE OVERHEID - VORDERING VAN DE ONTEIGENDE IN DE PLAATS VAN DE ONTEIGENAAR

De openbare dienst of de dienst aan de burgers die zij daartoe vertegenwoordigt, is de enige bestaanreden van een administratieve overheid. Wanneer de overheid haar bestaansreden verraadt door geen uitvoering te geven aan een onteigeningsbesluit volgens de procedure van de uiterst dringende noodzakelijkheid, verhindert geen enkel juridisch obstakel dat de burger, wiens subjectieve rechten in het gedrang worden gebracht door de individuele bestuurshandeling, zelf de mogelijkheid uitoefent die de overheid, die hem vertegenwoordigt, nalaat uit te oefenen.

Juge : Rommel
PL : Aghadjani et Royen
(République islamique d'Iran c./ Région de Bruxelles-Capitale et s.a. Bruxelles-Midi)

Attendu que, par son arrêté du 18 juillet 1996 publié au Moniteur belge du 15 octobre 1996, la Région de Bruxelles-Capitale constate que la prise de possession immédiate de l'immeuble sis à Saint-Gilles, (...) propriété de la demanderesse, la République Islamique d'Iran, est "indispensable pour cause d'utilité publique, de même que l'application à cette expropriation de la procédure d'extrême urgence prévue par la loi du 26 juillet 1962";

Que l'administration n'a jusqu'ores ni introduit l'action judiciaire en expropriation ni même offert un prix de reprise;

Que pareille action n'est que l'exécution de l'acte administratif individuel susdit du 18 juillet 1996, exécutoire de par sa seule nature;

Que la république susdite, se substituant à la première défenderesse, la Région de Bruxelles-Capitale, et à la seconde défenderesse, la S.A. Société d'aménagement urbain de quartier de la Gare du Midi concessionnaire chargée statutairement de "veiller au respect du rythme d'avancement des opérations", poursuit elle-même cette exécution par l'introduction de la présente action judi-

ciaire en expropriation selon les prévisions de la loi du 26 juillet 1962;

Qu'alléguant que cette loi attribue exclusivement à l'administration la faculté d'engager pareille procédure, l'administration excipe de son irrecevabilité;

Attendu que l'arrêté susdit du gouvernement bruxellois dispose qu'il est indispensable de prendre possession immédiatement de l'immeuble litigieux par expropriation selon la procédure d'extrême urgence et en donne, ce faisant, littéralement l'ordre à son administration;

Qu'à ce jour de 2004, l'administration s'abstient de s'exécuter et se trouve donc en état d'insubordination, tolérée de surcroît par sa mandante, le gouvernement susdit;

Que, ce faisant, ce gouvernement se désoblige en fait de ce à quoi il s'est littéralement obligé en droit;

Qu'outre le fait que ce gouvernement met ainsi en œuvre un tableau surréaliste de lui-même, il échet d'observer qu'en dogmatique juridique le fait ne bénéficie d'aucune autonomie et donc pas non plus du pouvoir de défaire ce que le droit a fait;

Attendu que sur cette dérive institutionnelle presque systématique en matière d'expropriation, se greffent deux dérives constitutionnelles ruinant l'idée même d'Etat de droit et de Droit de l'homme;

Que la Constitution dispose en effet que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable compensation (art. 16);

Que l'arrêté de l'expropriation susdit additionné de l'inaction administrative depuis plus de sept années paralyse en fait, depuis 1996, toute mutation immobilière, toute rénovation et donc aussi toute rentabilisation, eu égard aux termes stricts de la loi du 20 février 1991 et du code bruxellois du logement, décrété par ce même gouvernement, et met ainsi en œuvre une dévaluation avérée de l'immeuble et, partant, une procédure innommée d'expropriation sans compensation préalable;

Que la circonstance que l'administration s'arroge le droit exclusif de choisir arbitrairement le moment de la procédure d'expropriation, à savoir peut-être lorsque l'avancement du projet immobilier le requiert mais aussi lorsque le pourrissement a fait son œuvre et que le marché immobilier est favorable, et que le propriétaire intéressé ne disposerait, selon les défenderesses, pas de cette même faculté de provoquer l'expropriation lorsque l'état de l'immeuble et du marché immobilier lui est le plus favorable (ce que ce marché est aujourd'hui), viole de surcroît l'égalité devant la loi garantie par l'article 10 de la Constitution;

Attendu que, sous toutes les latitudes, une administration publique a pour seule raison d'être le service public ou le service aux citoyens qu'elle représente à cette seule fin;

Que la représentation est le fondement, lui-même certes non-fondé, de la souveraineté de tout Etat et du droit, comme l'exposent en des pages universelles le *Leviathan* de Hobbes et *Le contrat social* de Rousseau;

Qu'en introduisant la présente action en expropriation à la place de l'administration, la requérante ne fait donc rien d'autre que se désaltérer à la rosée du premier matin du droit, gardé par le suffrage des citoyens;

Que, lorsque l'administration trahit la mission constitutive de sa raison d'être, il n'y a donc aucun inconvénient juridique à ce que le citoyen, dont les droits subjectifs sont concernés par l'acte administratif individuel, exerce lui-même la faculté que l'administration, qui représente ce citoyen, néglige d'exercer (*patere legem quam ipse fecisti*), faculté dont le caractère exclusif n'est au reste pas avéré;

Attendu que les défenderesses, qui ne font aucune offre de prix, ont cependant déjà demandé et obtenu le permis de démolir l'immeuble, ce qui confère à leur

défense un caractère vexatoire et donc abusif;

Attendu que la structure de l'immeuble est en béton, que le gros œuvre est en parfait état et que seul l'achèvement nécessite une rénovation complète;

Qu'hormis les caves, l'immeuble comporte quatre plateaux pour une superficie totale d'environ 610 m²;

Que la requérante affirme manifestement avec raison qu'eu égard au marché immobilier local et à l'état de l'immeuble, celui-ci vaut au moins 322.236,79 euro, qui peuvent donc être alloués en l'absence d'offre des défenderesses;

PAR CES MOTIFS,

Nous, juge de paix, statuant contradictoirement et en dernière instance,

Déclarons la demande recevable et fondée dans la mesure ci-après;

1. Déclarons exproprié en faveur de la première défenderesse l'immeuble sis à Saint-Gilles, (...), propriété de la demanderesse;

Fixons par voie d'évaluation sommaire le montant des indemnités provisionnelles que la première défenderesse versera, à titre global, à la demanderesse à TROIS CENT VINGT-DEUX MILLE DEUX CENT TRENTE-SIX euros SEPTANTE-NEUF cents;

Ordonnons à la première défenderesse de déposer immédiatement cette somme à la Caisse des dépôts et consignations;

Ordonnons la transcription du présent jugement sur le registre du conservateur des hypothèques compétent et ordonnons à cette fin à notre greffier sa notification audit conservateur, par référence à l'article 8, al. 2, de la loi du 26 juillet 1962;

2. Ordonnons à notre expert de déposer au greffe l'état descriptif des lieux, assorti du serment légal, au plus tard le 22 janvier 2004;

Condamnons la demanderesse à provisionner toutes les prestations de l'expert;

3. Réservons le droit de la partie demanderesse et de la première défenderesse de demander l'envoi en possession visé par l'article 1 de la loi du 26 juillet 1962;

4. Décrétons le calendrier processuel convenu dans le procès-verbal de comparution (art. 747, § 2 du C.j.) : (...)

Fixons à notre audience du (...), la comparution des parties et de l'expert (art. 13 de la loi du 26 juillet 1962) aux fins de taxation de l'état de l'expert et de détermination des indemnités dues à titre provisoire du chef de l'expropriation par jugements à prononcer au plus tard le 8 mars 2004;

5. Déclarons le présent jugement exécutoire par provision et nonobstant tout recours et disons que les dépens de l'exécution forcée éventuelle incombent à la partie qui

aura rendu cette exécution nécessaire;

6. Condamnons les parties défenderesses aux dépens exposés jusqu'ores:

'(...)

Jusqu'où la protection juridictionnelle du futur exproprié peut-elle s'étendre ?

Par un arrêté du 18 juillet 1996, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale constate que la prise de possession immédiate de différentes parcelles est rendue indispensable pour cause d'utilité publique, et décide qu'il y a lieu de procéder à leur expropriation selon la procédure d'extrême urgence organisée par la loi du 26 juillet 1962 relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique. Depuis lors, aucune suite n'est cependant réservée à cet arrêté, ni par l'engagement de négociations en vue d'un transfert de propriété l'amiable, ni par l'introduction d'une procédure judiciaire devant le juge de paix.

Redoutant probablement l'aggravation du préjudice financier résultant de cette situation d'attente qui fait obstacle à toute valorisation du bâtiment, la République islamique d'Iran, propriétaire d'un des immeubles concernés, saisit le juge de paix de Saint-Gilles aux fins d'activer la phase judiciaire d'expropriation.

Cette situation est significative, non seulement de l'incertitude dans laquelle se trouve le propriétaire d'un bien dont l'expropriation s'enlise dans des retards parfois inexpliqués, mais également de dérives auxquelles peut donner lieu l'exercice de la prérogative d'expropriation, particulièrement lorsque l'autorité publique qui en est titulaire a, paradoxalement, cherché à se prévaloir d'une situation d'urgence. Aussi révoltante qu'elle puisse être en certaines circonstances, l'inertie du pouvoir expropriant justifie-t-elle que le processus d'expropriation soit soumis aux turbulences d'une révolution copernicienne à la faveur de laquelle l'initiative de la procédure judiciaire

d'expropriation reviendrait finalement au futur exproprié ?

Se démarquant des enseignements jurisprudentiels et doctrinaux en la matière¹, le juge de paix de Saint-Gilles répond à cette question par l'affirmative, en accueillant la demande de la République islamique d'Iran. Quels peuvent être les fondements d'une telle solution ? Par le biais d'un raisonnement assez énigmatique, le jugement paraît faire reposer cette décision tant sur une interprétation de la loi du 26 juillet 1962 (A) que sur la reconnaissance d'un pouvoir de substitution de l'administré à l'administration, en cas d'inertie de celle-ci (B). On se demandera, par ailleurs, si le droit commun de la responsabilité civile peut justifier l'accueil d'une telle demande formée par le propriétaire (C).

A. Une initiative partagée ?

Le caractère « exclusif » de la faculté reconnue à l'autorité administrative de poursuivre une expropriation ne serait – si l'on en croit les termes du jugement – pas avéré.

Aussi péremptoire que peu motivée, cette affirmation ne manquera pas de surprendre, particulièrement pour qui la confronte non seulement à certaines dispositions légales suggérant sans ambiguïté l'initiative laissée au pouvoir expropriant², mais également à l'objet de l'intervention judiciaire dans la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique : on rappellera que, dans le régime institué par la loi du 26 juillet 1962³, le rôle du juge ne consiste pas principalement à trancher une contestation entre deux parties⁴, mais à contribuer à la bonne fin d'un processus dont la maîtrise appartient – exception faite de ce « visa » judiciaire – à l'administration, et à elle seule : elle seule apprécie l'opportunité de mener à bon terme le processus d'expropriation et, à cette fin, de solliciter l'intervention du juge de paix au moment qu'elle estime adéquat. Eu égard à ce rôle très particulier joué par le juge de paix et aux circonstances dans lesquelles il est appelé à intervenir⁵, il ne se conçoit pas que l'initiative de la phase judiciaire puisse être « partagée ».

¹ B. PAQUES, *L'expropriation pour cause d'utilité publique*, Bruxelles, 2001, n°86-1, p.103 (*Répertoire notarial*, t.XIV, livre VIII) ; Ch. HUBERLANT, « Le contrôle judiciaire des expropriations pour cause d'utilité publique. Jusqu'où s'étend-il ? A-t-il un caractère exclusif ? ». Obs. sous Cass., 3 mars 1972, *R.C.J.B.*, 1973, p.441.

² Le pouvoir expropriant dépose la requête tendant à voir fixer la date de comparution des parties devant le juge de paix (art.3) ; il cite les propriétaire et usufruitier(s) pour assister à l'établissement de l'état descriptif des lieux (art.5).

³ A l'instar des législations autres ou antérieures, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

⁴ Même si la phase judiciaire n'est déclenchée qu'à défaut d'accord amiable et si une contestation pourra être élevée à propos de la légalité de l'arrêté déclarant l'utilité publique, ou du montant de l'indemnité.

⁵ A savoir un contexte dans lequel le pouvoir discrétionnaire de l'administration conditionnera le déroulement du processus d'expropriation.

Sauf à reconnaître au propriétaire un véritable pouvoir de substitution...

B. Reconnaissance d'un pouvoir de substitution ?

L'idée d'une substitution du propriétaire au pouvoir expropriant reste assez énigmatique, et ce, pour deux raisons.

D'une part, la substitution semble justifiée par la circonstance que le pouvoir expropriant reste en défaut d'exécuter l'obligation qui lui incombe. Outre que la thèse retenue par le juge de paix n'est pas dénuée d'ambiguïté⁶, on observera qu'elle se démarque des enseignements traditionnels, selon lesquels l'arrêté constatant que la prise de possession d'un bien est indispensable pour cause d'utilité publique, n'impose aucune obligation au pouvoir expropriant, mais lui reconnaît une faculté qu'il exercera lorsqu'à la faveur de son pouvoir discrétionnaire, il l'estimera opportun⁷.

D'autre part, la reconnaissance d'un mécanisme de substitution pour obvier aux inconvénients que cause l'inertie des pouvoirs publics est étonnante dans notre système de droit public qui n'admet pareille substitution que là où elle est consacrée, de manière spécifique et explicite, par une disposition légale⁸. La reconnaissance jurisprudentielle basée, en l'espèce, sur une interprétation féconde des notions de « représentation », de « service public » ou d'une idée de la « mission constitutive de la raison d'être » de l'administration nous paraît assez éloignée de la règle inscrite à l'article 33 de la Constitution⁹, particulièrement lorsque cette disposition est lue conjointement avec l'article 16 de la Constitution, qui réserve au législateur, et à lui seul, le soin de déterminer les modalités de conduite d'une procédure d'expropriation. Il est donc assez surprenant que le juge donne de ces modalités

une interprétation que ne corroborent pas les termes clairs de la loi.

C. Le droit commun de la responsabilité ?

Bien que le jugement annoté n'emmène pas l'observateur sur le terrain du droit commun de la responsabilité quasi-délictuelle, on peut se demander si les articles 1382 et suivants du Code civil n'offrent pas au propriétaire d'un bien voué à l'expropriation l'occasion de provoquer lui-même le transfert de propriété.

Il est vrai que peuvent être qualifiés de fautifs les errements du pouvoir expropriant dans la suite réservée à un arrêté d'expropriation, particulièrement lorsque ces errements démentent l'urgence alléguée ; que le propriétaire d'un bien destiné à être exproprié peut subir un préjudice du fait de la lenteur du processus d'expropriation ; que le lien entre l'attitude fautive de l'un et le préjudice subi par l'autre peut être établi ; qu'enfin, la réparation d'un dommage peut être envisagée en nature, notamment par le biais d'injonctions que donnerait le jugement condamnant le pouvoir expropriant¹⁰. On sait d'ailleurs que – même si l'issue d'actions engagées en ce sens se révèle très aléatoire¹¹ – le droit commun de la responsabilité civile quasi-délictuelle a été utilement mis en œuvre au soutien de demandes de dédommagement dans des situations comparables à celle que paraissait connaître, en l'espèce, la demanderesse¹².

Cela étant, ces ressources importantes – particulièrement en ce qu'elles recouvriraient notamment un pouvoir d'injonction – ne garantissent pas au futur exproprié des chances réelles d'obtenir devant le juge de paix un résultat équivalent à celui auquel a abouti, en l'espèce, la République islamique d'Iran. Trois considérations inspirent cette réserve.

Primo. On rappellera que l'injonction faite à l'admi-

⁶ Le jugement relève, dans un premier temps, que le gouvernement dont les services s'abstiennent de donner suite à l'arrêté d'expropriation, « se désoblige en fait de ce à quoi il s'est littéralement obligé en droit ». Pour admettre, par ailleurs, une substitution du citoyen au pouvoir expropriant, ce même jugement décide que le citoyen « exerce lui-même la *faculté* que l'administration, qui représente ce citoyen, néglige d'exercer » (c'est nous qui soulignons).

⁷ B. PAQUES, *op.cit.*, n°86-1, p.103 (et réf. citées).

⁸ I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Bruges, 1992, pp.351-353.

⁹ Règle suivant laquelle les pouvoirs, qui émanent de la nation, sont exercés de la manière établie par la Constitution.

¹⁰ Sur ce pouvoir d'injonction du juge à l'égard de l'administration, dans le contentieux de la responsabilité civile, cfr. not. B. JADOT, « Les pouvoirs du juge judiciaire à l'égard de l'administration: le pouvoir d'injonction et la réparation en nature », *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, 1991, pp.441-456.

¹¹ Révélatrice de ce caractère aléatoire est l'affaire qui a donné lieu à un arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles (16^e ch.), le 23 septembre 2003 (*J.T.*, 2004, p. 117).

¹² B. PAQUES, *op.cit.*, n°86-1, pp.103-104 (et réf. citées).

nistration d'adopter un comportement déterminé ne peut être envisagée que pour autant que ne soit pas méconnu le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de l'autorité administrative¹³ ; or, comme on l'a déjà souligné, la maîtrise de la procédure d'expropriation relève de cette appréciation discrétionnaire du pouvoir expropriant, en manière telle que le juge saisi par le propriétaire du bien d'une demande tendant à provoquer l'expropriation, ne peut apparemment y accéder, sans substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative concernée. Pareille injonction « positive » semble difficilement concevable.

Secundo. Le pouvoir d'injonction permet sans doute au juge d'ordonner certaines mesures, mais non de se substituer à l'administration en prenant certaines initiatives à la place de celle-ci¹⁴.

Tertio. A supposer – hypothèse hautement improbable – que puissent être évités les écueils dont question ci-dessus, la demande adressée par le propriétaire reposerait, non sur la loi du 26 juillet 1962, mais sur les articles 1382 et suivants du Code civil ; elle ne pourrait donc relever de la compétence du juge de paix, mais bien de celle du tribunal de première instance. En d'autres termes, cette demande devrait tendre à voir le tribunal de première instance condamner le pouvoir expropriant à déclencher devant la justice de paix la phase judiciaire de la procédure régie par la loi du 26 juillet 1962.

Bref, un parcours accidenté et à l'issue incertaine...

*
* *

La demande qu'a accueillie le juge de paix de Saint-Gilles ne pouvait donc reposer sur les articles 1382 et suivants du Code civil, pas plus que sur un quelconque pouvoir de substitution de l'administré à l'autorité administrative ou sur une interprétation large des modalités de déclenchement de la phase judiciaire organisée par la loi du 26 juillet 1962.

Sans doute les réserves exprimées à l'égard du jugement annoté occulteront-elles les préoccupations légitimes que peut (voire même, que doit) inspirer la situation du propriétaire en souffrance(s). On ne peut en effet nier que, face à l'inertie inexplicée d'un pouvoir expropriant, la protection juridictionnelle du propriétaire apparaît aléatoire. Même si le recours au droit commun de la responsabilité peut ouvrir certaines perspectives, il se révélera probablement impuissant à mettre fin à certaines situations d'attente et à préserver ainsi le propriétaire d'un des effets les plus sours d'un arrêté d'expropriation laissé sans suite : l'incertitude.

Cependant, aussi insuffisante que soit cette protection juridictionnelle, le souci louable affiché par le juge dans la décision annotée ne saurait faire ignorer la peine à justifier actuellement la reconnaissance d'un droit du propriétaire à se faire *hara-kiri*. A cet égard, il n'est d'ailleurs peut-être pas indifférent de relever que, s'évertuant à justifier la recevabilité de la demande introduite par le propriétaire, le juge en arrive à (faire) perdre de vue son office essentiel dans le contentieux fondé sur la loi du 26 juillet 1962, à savoir le contrôle de légalité de l'arrêté d'expropriation¹⁵. Comment accueillir une demande invoquant l'inertie du pouvoir expropriant, alors que celle-ci devrait conduire à censurer l'illégalité d'un processus d'expropriation dont l'urgence alléguée est ainsi démentie ? L'observateur aura relevé le curieux paradoxe conduisant, en l'espèce, le juge à déclarer une demande recevable sur base d'éléments qui devraient le contraindre, même d'office¹⁶, à la rejeter au fond.

David DE ROY
Référéndaire près la Cour de cassation
Chercheur à la Faculté de Droit des F.U.N.D.P.
(CRID-PROJUCIT)

¹³ B. JADOT, *op.cit.*, p.448.

¹⁴ *Ibid.*, note 29.

¹⁵ Contrôle au titre duquel l'urgence démentie peut précisément conduire à censurer l'arrêté d'expropriation.

¹⁶ B. PAQUES, *op.cit.*, n°102, p.113.